

ALGUNAS IDEAS Y PROPUESTAS SOBRE EL ROL DEL MUNICIPIO

.....

- * SECTOR PUBLICO Y MUNICIPIO EN ARG.**
- * NECESIDAD DE PENSAR ESTRATEGICAMENTE.**
- * ROL ECONOMICO Y DIAGNOSTICO ESTRATEG.**
- * PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO.**
- * GESTION DE CALIDAD EN EL MUNICIPIO.**

Paraná, mayo de 1995.-

Luis F. Lafferriere

ALGUNAS IDEAS Y PROPUESTAS SOBRE EL ROL DEL MUNICIPIO

Pensar el rol del municipio requiere, necesariamente, dejar explicitadas algunas ideas previas acerca de ciertas cuestiones fundamentales relacionadas al desenvolvimiento de la sociedad en la cual está inmerso.

En tal sentido, el **municipio**, como cualquier organización social, **debe plantearse algún motivo o finalidad que justifique su accionar**, que le de sentido y razón de ser a su existencia.

El hombre vive en sociedad, ya que esa es la única manera de resolver eficazmente la solución a sus problemas de supervivencia y de procurar su plena realización. Y en sociedad, busca permanentemente las formas organizativas para alcanzar a cumplir con sus expectativas y esperanzas.

En la sociedad que vivimos, cuya forma de organización básica es el mercado, la solución a los problemas principales debería surgir naturalmente del libre juego de la oferta y la demanda. Mucho se ha dicho, acerca de "la mano invisible" que resuelve todos los problemas, si se deja que el mercado funcione libremente, sin que nada ni nadie interfiera en su accionar.

Pero la realidad histórica ha demostrado fehacientemente, que *la famosa "mano invisible" no es tan "diestra", y (por el contrario) muchas veces es "siniestra" en relación a la satisfacción de las necesidades de la población, incluso las más elementales.*

Sucede que en su accionar, los distintos agentes económicos se guían sólo por el afán de lucro, en procura de la máxima ganancia, siguiendo la lógica impuesta por el mercado. Y ello, más allá de los aspectos positivos, genera muchos **males**: grandes desigualdades, concentración de riquezas y poder, enormes problemas sociales y cuantiosos perjuicios ambientales.

Esto fue llevando, con el tiempo, a la necesaria intervención organizada de la comunidad, a través de la participación del sector público, con acciones de regulación, de producción y de distribución; muchas de las cuales, ni siquiera los propios liberales partidarios del libre mercado las objetaban.

Así, se fueron desarrollando estructuras estatales, en distintos niveles jurisdiccionales, que intentaban responder a requerimientos de la más diversa índole, que provenían de los distintos sectores sociales. Y en muchos casos, también, el Estado se transformó en un ámbito de disputa de intereses contrapuestos y luchas sectoriales, que tenían diferentes desenlaces.

En épocas de más abierta participación y vigencia de regímenes democráticos, eran los sectores mayoritarios los que hacían oír su voz, ante sus representantes, quienes debían responder (al menos en parte) a sus reclamos, como forma de legitimarse electoralmente.

En cambio, en épocas de gobiernos de corte autoritario, surgidos por el poder de la fuerza y promovidos por mezquinos intereses de minorías, los espacios públicos se convertían en herramientas privadas y actuaban al servicio de quienes los promovían.

EL SECTOR PUBLICO EN LA ARGENTINA

En nuestro país, la historia de la intervención del Estado fue mostrando un constante aumento de su participación, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. En diferentes momentos históricos, cada nivel fue asumiendo distintas funciones, a veces complementarias, muchas veces superpuestas, aunque la mayoría de ellas en forma anárquica, sin un modelo racional que las integrara adecuadamente.

Después de la gran crisis del '30, la Argentina inició un camino de desarrollo basado en la **industrialización**, el **mercado interno** y una **amplia participación del Estado**. A nivel nacional, el mismo fue la apoyatura de la industria naciente, con políticas proteccionistas, fiscales, crediticias, etc, que permitieron muchos logros económicos y sociales, pero que a la vez, fueron acompañados por déficits y limitaciones nunca corregidas.

Entre los problemas irresueltos de mayor trascendencia, se pueden señalar la consolidación del **macrocefalismo porteño** y de la concentración regional en el "cordón industrial", que se extendió desde el sur de Santa Fe hasta La Plata. Así, se congregó en una reducida superficie del territorio nacional, los mayores beneficios del crecimiento (ingresos, consumo, gastos, infraestructura, etc). Allí se asentaron mayoritariamente las industrias, y hacia allí emigró una parte significativa de la población.

Del resto de las provincias argentinas, algunas quedaron cumpliendo un rol subordinado al "centro industrial desarrollado", como proveedoras de materia prima y perdidosas en el intercambio comercial. Eran las llamadas **economías regionales**. Otras, sin ningún rol económico específico, fueron abiertamente relegadas.

No obstante ello, *el poder central arbitraba políticamente, y en su intento de evitar el fraccionamiento del territorio, redistribuía regionalmente parte de sus ingresos a través del Estado Nacional*. De esta forma, con subsidios a redes de infraestructura, coparticipación, etc, garantizaba la "supervivencia" de regiones que en el modelo económico vigente, tenían poca viabilidad de la mano del libre mercado.

En este marco, el **Estado Nacional** asumió importantes funciones económicas y sociales, complementadas y a veces superpuestas con las del **Estado Provincial**. Quedaban para **los Municipios** sólo algunas tareas relacionadas a la prestación de ciertos servicios públicos, como alumbrado, limpieza, construcción de calles y otras obras de infraestructura de alcance local.

Pero **todo esto terminó**, y los tiempos que vivimos nos muestran un escenario con diferencias sustanciales, y que camina hacia otra dirección. **Desde hace casi veinte años**, la sociedad argentina está siendo sacudida por **una profunda crisis**, que en forma generalizada viene alterando las pautas de funcionamiento que caracterizaron el casi medio siglo de crecimiento previo.

Fracturada la estructura industrial a partir de la última dictadura militar, afectado el mercado interno como fuente de acumulación, y desmantelado el Estado intervencionista que acompañó las décadas de crecimiento económico; hoy debemos repensar las nuevas funciones y roles del sector público en sus distintos niveles, pero en relación al nuevo contexto que nos toca vivir.

En él, el Estado Nacional se fue desprendiendo de muchas funciones, trasladándolas a las Provincias. Estas, con serias limitaciones, asumieron algunas, otras transfirieron a los municipios, y otras quedaron libradas a la "buena del mercado", es decir, nadie las cumple.

NECESIDAD DE PENSAR ESTRATEGICAMENTE

Estamos lejos de aquel municipio donde la buena gestión se identificaba sólo con la administración de algunos servicios públicos y la realización de una obra trascendente. Las demandas y los requerimientos actuales pasan, principalmente, por otros carriles.

Gravísimos problemas económicos y sociales, como la falta de trabajo, la pobreza y la marginalidad, los serios problemas de supervivencia de las empresas de la región, etc; ponen en evidencia cuáles son las prioridades actuales.

Por supuesto que **un municipio** no podrá resolver esto, si no existen simultáneamente políticas adecuadas en el orden nacional y provincial. Pero es indudable, que por diversas circunstancias, igualmente deberá hacer ingentes esfuerzos y arreglárselas casi solo.

El Estado Nacional, bajo el gobierno de Menem, se ha transformado en el actual Estado "desertor" de los intereses populares, y tiene otras prioridades: cumplir con las obligaciones externas, hacer buena letra con el FMI, continuar subsidiando a los grandes grupos económicos.

El Estado Provincial, conducido por el justicialismo, sigue las orientaciones del poder central, y con la una política claudicante, esconde la cabeza a los verdaderos problemas, agravando aún más la crisis estructural y coyuntural que vive el pueblo de Entre Ríos.

En consecuencia, el Municipio debe cargar sobre sus espaldas nuevos y complejos problemas, que además requieren urgente solución.

Como se trata de **pensar estratégicamente** el rol del **municipio** frente al actual contexto histórico, se podría iniciar un proceso de propuestas para el planeamiento, definiendo **dos grandes misiones** o funciones esenciales, que justificarían hoy su razón de ser:

1) Promover el desarrollo económico de la ciudad y su zona de influencia, a partir de programas que incentiven fundamentalmente la generación de riquezas, apoyados en las micros, pequeñas y medianas empresas, que son los agentes económicos abrumadoramente mayoritarios, que generan más empleo y están más comprometidos con la región.

2) Promover social y culturalmente a la comunidad, con políticas integrales y coherentes, priorizando a los sectores de menores ingresos, que han sido los más castigados por el actual modelo neoliberal, y a quienes el mercado no sólo los ha expulsado, sino que los deja sin la menor perspectiva de una vida digna.

Basadas en estas dos prioridades (desarrollo económico y promoción socio-cultural integral), el resto de las actividades y funciones municipales deberían ponerse a su servicio. Tanto las **obras públicas**, como todas las acciones relacionadas con el **financiamiento** y la política de **personal**, deben responder a un plan integral estratégico que tenga como guía las mencionadas funciones esenciales.

En cuanto a la **filosofía básica** del accionar interno y externo del municipio, debería partir de considerar como cuestión esencial al SER HUMANO: "primero la gente" debería ser la consigna.

Esto significa hablar de **DESARROLLO HUMANO**, donde el objetivo fundamental es el de *ampliar las oportunidades de todas las personas*. O como ha sido definido por las Naciones Unidas: el desarrollo DE las personas, POR las personas y PARA las personas.

Quiere decir que debemos pensar al sector público al servicio de **la comunidad**, y el **personal municipal** como la columna vertebral de su accionar. Lo que nos lleva a la necesidad de que sea participativo, equitativo y sostenible en el tiempo.

Este fin último, el **desarrollo humano**, es el que debería guiar a las dos grandes funciones del municipio actual, las que deben considerarse permanentemente entrelazadas y realimentarse en un juego sinérgico; donde **lo económico** tenga como fundamento el de crear riquezas y fuentes de trabajo para mejorar la situación social, y **lo social** visto también como un camino para alcanzar una mayor eficiencia económica.

Es así que EFICIENCIA y EQUIDAD deben caminar juntos, en un proyecto que esté apoyado en las nuevas ventajas dinámicas que permiten las modernas tecnologías, donde el conocimiento y la capacitación de la población aparecen como la fuente de un desarrollo humano sustentable.

ROL ECONOMICO DEL MUNICIPIO

PARTIR DE UN DIAGNOSTICO ESTRATEGICO

Si una de las funciones principales que justifican la existencia del municipio local, es hacer de agente promotor del desarrollo económico, apoyando principalmente a las micros, pequeñas y medianas empresas, como la forma más conveniente para generar empleos y riquezas; habrá que pensar primero *cuál podrá ser el rol económico que puede jugar la ciudad en el futuro*.

¿ Será una ciudad productora de bienes o prestadora de servicios ? ¿ de cuáles servicios ? ¿ servicios personales (educación, salud, etc), o servicios a empresas ? ¿ será el turismo la actividad fundamental ? ¿ conviene apoyarse estratégicamente en la actividad agroindustrial selectiva y de pequeña escala ? ¿ qué rol puede jugar la informática ? ¿ existe alguna posibilidad de impulsar localmente la biotecnología ?

Y cualquiera de las actividades anteriores: ¿ hacia qué mercado se harán ? ¿ estarán destinadas sólo a la población local ? ¿ o pensamos también en un mercado regional y nacional ? ¿ podemos aspirar a ofrecer bienes o servicios al mercado mundial ? ¿ podemos jugar algún rol dentro del MERCOSUR ?

Es útil, para esto, apoyarnos en el modelo de análisis estratégico denominado **FODA**. Es decir, evaluar cuáles son las Fortalezas, las Oportunidades, las Debilidades y las Amenazas, en relación a la comunidad y su contexto.

Por un lado, el **contexto** muestra muchas **Amenazas** concretas, que deben tenerse en cuenta para tratar de evitarlas o minimizarlas, ya que sólo con voluntarismo no se puede construir el futuro.

Pero, por más sombrío que pueda aparecer el panorama, siempre es posible visualizar **Oportunidades**, y si no, habrá que buscarlas o generarlas. Serán esas Oportunidades las que determinarán cuál podría ser el perfil productivo, hacia el que convenga destinar los esfuerzos conjuntos del Estado y la sociedad local.

Y en relación a ello, habrá que mirar "hacia **adentro**", para estudiar seriamente las **Fortalezas** y las **Debilidades** propias, en comparación a otras localidades, regiones o zonas que pueden competir con el perfil productivo que se piense como probable para impulsar.

Es indispensable en este punto, recordar la importancia de la **capacidad gerencial** para alcanzar ventajas competitivas dinámicas; como así también la **articulación** del sistema **productivo** con el **educativo**, en función del proyecto a largo plazo.

Realizado el diagnóstico estratégico y definido el perfil y los grandes objetivos, habrá que avanzar luego en la elaboración de **las estrategias y las políticas** a llevar adelante.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA
PROMOCION DEL DESARROLLO
ECONOMICO DESDE EL MUNICIPIO

Dentro del rol de promotor del desarrollo económico, el municipio tiene importantes actividades para desarrollar.

Para ello habría que considerar el necesario análisis estratégico previo, del cual surgirán amenazas y oportunidades, fortalezas y debilidades; a partir de las cuales orientar y consensuar un horizonte hacia el que se encaminen los esfuerzos públicos y de la comunidad.

De todas maneras, y más allá del perfil productivo que pueda definir una comunidad, es posible imaginar algunas líneas de trabajo que siempre serán necesarias encarar, si tenemos en cuenta el actual contexto económico.

Las siguientes ideas, en líneas generales, fueron propuestas y aceptadas en el segundo encuentro de pequeños y medianos empresarios, denominado "Por un proyecto de provincia que nos incluya a todos":

1) Programa de apoyo integral a las mipymes.

- Procurar el logro de créditos accesibles, con tasas de interés preferencial y plazos razonables; la constitución de fondos de garantía que posibiliten el acceso al financiamiento; líneas especiales de créditos de organismos nacionales e internacionales, etc.

- Desarrollar el apoyo técnico, con profesionales y organismos que asesoren y orienten a los empresarios en las distintas áreas: financiamiento, tecnología, mercados, management, etc.

- Realizar actividades de capacitación gerencial, difundiendo entre los empresarios las nuevas técnicas de organización, administración, márketing, etc.

- Creación de un banco de información de nuevas tecnologías, subsidios a gastos de consultoría, mejoramiento de la infraestructura, etc.

Dentro de las distintas acciones posibles, se podría pensar en un programa de capacitación de mediano plazo, para la conformación de una nueva gerencia para el cambio, que dinamice el comportamiento empresario y cree las bases para una ventaja competitiva sostenible.

2) Programa integral para la promoción del comercio exterior y los negocios internacionales.

El mismo debería incluir: una oficina especializada, que asesore y promueva los negocios internacionales, en la localidad y zonas de influencia; la realización de cursos de capacitación, acceso a información, apoyo técnico, financiero, estudios de mercado, etc.

Se debería promover el agrupamiento de empresarios micros y pequeños, para permitirles el acceso a los mercados externos; acompañarlos a ferias y exposiciones internacionales; apoyar la organización de eventos locales, etc.

3) Programa integral de ocupación productiva.

Priorizar la generación genuina de trabajo frente al subsidio, y ayudar a la calificación de los recursos humanos. Ej.: promoción de microemprendimientos, capacitación juvenil, transferencia de parte del personal del sector público a las empresas privadas (pagado por el Estado durante un período y el compromiso de las empresas de tomarlos luego), lo que bajaría los costos empresarios y aumentaría su competitividad posibilitando la reconversión, y a la vez disminuiría el gasto público en el mediano plazo, etc.

4) Programa integral para el desarrollo del turismo.

Asociado a la promoción de pequeñas producciones artesanales, con actividades de capacitación para empresarios y para el personal, creación de infraestructura, márketing, financiamiento de inversión, desarrollo cultural y creativo asociado en las distintas comunidades, etc.

SOBRE LA CALIDAD TOTAL EN EL SECTOR PUBLICO

1) ¿ QUE ES LA GESTION TOTAL DE CALIDAD ?

Se trata de un **nuevo sistema gerencial**, que comienza a aplicarse principalmente en Japón, pero se extiende luego a casi todo el mundo, debido al notable éxito que experimentan las organizaciones que lo adoptan.

En un nuevo escenario internacional, cada vez más cambiante, competitivo y complejo, se requieren formas organizativas y gerenciales que respondan creativamente a tal contexto.

Ese marco, requiere que las **organizaciones** se muestren *flexibles y adaptables*; lo que a su vez demanda: *gerencias flexibles y adaptables*, que se transformen en facilitadoras del cambio, y aprovechen y potencien todos los talentos y capacidades de su personal.

La CALIDAD TOTAL es el método de gerenciamiento que responde a tales requerimientos. Parte de **la búsqueda de la calidad en todo, con todos, para todos, y para siempre.**

La **calidad total** busca no sólo servir y complacer al usuario de una organización. Va más allá: *trata de exceder sus expectativas.*

Su esencia consiste en involucrar y motivar a todos los empleados de la organización, para mejorar continuamente los procesos de trabajo y generar bienes y servicios de la máxima calidad, a efectos de deleitar a los clientes o usuarios.

Se trata de un proceso de mejoramiento de la calidad que empieza, pero nunca termina. Un proceso que requiere cambios profundos en la cultura, la estructura y el funcionamiento de las organizaciones.

Entre los **elementos fundamentales** de la calidad total, se pueden señalar:

1.- La atención permanente, cuidadosa y total de la calidad, tomada desde la perspectiva del **consumidor**, usuario o cliente.

2.- La participación activa del **personal** de la organización, en todos sus niveles, consustanciados y comprometidos con la filosofía de la calidad.

3.- El involucramiento en el proceso, de **todas las funciones** de la organización, y no sólo de un área específica al efecto.

4.- El firme propósito de mantener la mejora de la calidad, **continuamente y para siempre.**

2) ¿ POR QUE SERIA IMPORTANTE LA CALIDAD EN LA GESTION PUBLICA ?

Si el municipio de una ciudad se ve obligado a responder a *enormes desafíos del nuevo contexto*, para resolver graves y urgentes problemas económicos y sociales.

Si el municipio debe *satisfacer adecuadamente las demandas* de la población, que son cada vez más numerosas.

Si el municipio tiene que *promover el desarrollo socioeconómico local*, apuntalar el crecimiento, apoyar a las mipymes.

¿ **Por qué no pensar en la gestión total de calidad**, que es esencialmente desarrollo humano, para hacer frente a tales desafíos ?

Si los municipios deben cumplir, necesariamente, un rol económico y social importante; deben hacerlo con **eficacia y productividad**. Y para alcanzar esos objetivos, se tienen que desarrollar procesos de gestión total de calidad.

Como bien afirma Rubén Rico ("Total Customer Satisfaction"), las organizaciones públicas también pueden desarrollar sus procesos de gestión con calidad total,

"y la idea es no sólo pueden, sino que deben, y deben hacerlo rápidamente, para cumplir satisfactoriamente los objetivos para las que fueron creadas, como respetar y asegurar los derechos de los clientes (ciudadanos), que deben recibir servicios esenciales en el tiempo y en la forma que los satisfaga; los cuales pagan muchas veces más de lo que reciben".

Siguiendo a Rubén Rico, existen profundas **razones** que justifican el proceso de cambio. Tienen que ver con:

* La necesidad de modernizarse, buscando obsesivamente:

- Eficiencia
 - Productividad
 - Calidad de servicio
 - Calidad de vida laboral

* Con el fin de:

- Satisfacer las necesidades a los clientes internos (personal)
y a los clientes externos (ciudadanos)
- Prestar servicios eficientes y efectivos.
- Bajar el gasto y reducir los costos de los servicios.

3) PEQUEÑOS EMPRESARIOS DE ENTRE RIOS, A FAVOR DE LA CALIDAD TOTAL EN EL SECTOR PUBLICO.

El tema de la calidad total también ha llegado a **nuestra provincia**. Así, del segundo encuentro realizado en 1994 entre distintas organizaciones representativas de pequeñas y medianas empresas, surgió la siguiente declaración, relacionada con EL SECTOR PUBLICO:

"Se requiere llevar adelante una profunda reestructuración, para apoyar activamente el proceso de transformación socioeconómica.

Ello no significa que el Estado deba bajar los costos masiva e indiscriminadamente, sin un proyecto estratégico, ya que ello sólo redundaría en una mayor transferencia de los recursos ahorrados hacia la Nación.

Significa sí, que en la búsqueda de un desarrollo que nos incluya a todos, se modifique profundamente la estructura actual y su funcionamiento; priorizando la superación de la grave crisis que vivimos y la creación de las bases de un sólido proceso de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental.

Se debería **procurar la gestión total de calidad en el Estado** provincial y los municipios, con los siguientes objetivos:

- Una mayor participación en las decisiones, de los sectores económicos y sociales involucrados, y una mejora sustancial de los servicios prestados.
- Una mayor transparencia en la gestión, con libre acceso a la información por parte de cualquier ciudadano, y una mayor comunicación a la sociedad sobre la marcha de la gestión pública.
- Apoyo integral a las mipymes, para su reconversión productiva y su desarrollo competitivo.
- Articulación estratégica y operativa de: la educación, la investigación y el sector productivo, para lograr la competitividad sistémica que permita en el futuro, lograr un mejor nivel de vida para el conjunto de la población."

(2° ENCUESTO "Por un proyecto de provincia que nos incluya a todos")

4) ¿ COMO IMPLEMENTAR LA CALIDAD TOTAL ?

El proceso de implementación de la Gestión Total de Calidad en un Municipio (al igual que en cualquier organización pública o privada), requiere previamente el **total convencimiento de la conducción política hacia esta nueva filosofía gerencial**, y el firme compromiso para su apoyo y ejecución.

Asimismo, es de hacer notar que, previo a la implementación de una gestión de calidad a nivel municipal, deben definirse las funciones principales y los grandes objetivos de la institución.

En cuanto a la implementación en sí, ésta demandará un tiempo variable, que depende de cada experiencia concreta y de la complejidad de la organización. La misma abarcaría varias fases, hasta su concreción final:

- Se empezaría con una etapa de **preparación**, que incluye la formación de un equipo y la creación de un área especial de la calidad total, que dependa directamente del presidente comunal.

En esta etapa, el equipo promotor de la calidad total trabajará en la difusión de la filosofía de este sistema gerencial, entre el funcionariado de mayor nivel organizativo.

- Se pasaría luego a la **planificación** del proceso de calidad total, abarcando su difusión en toda la organización, educando y capacitando al personal en los contenidos y la metodología para la gestión de la calidad, definiendo procesos, equipos y responsables, etc.

- Finalmente se llevaría a la práctica (**ejecución**), para entonces hacer la **evaluación**, y volver a iniciar el ciclo de mejoramiento continuo.